

**F AIR 2021 A**  
MH/JC/JP  
869-2021

**Bruxelles, le 7 décembre 2021**

**AVIS**

**concernant**

**DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION DU CONTROLE  
DE L'ANALYSE D'IMPACT DE LA REGLEMENTATION**

*Le 9 novembre 2021, M. David Clarinval, Ministre des Classes Moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, a invité le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME à formuler des propositions concrètes d'amélioration du contrôle de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et du test PME.*

*Après consultation de la commission Politique générale PME, l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur a émis le 7 décembre 2021 l'avis suivant.*

## **INTRODUCTION**

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est l'évaluation préalable et systématique des effets attendus et des effets indésirables des nouveaux projets de réglementation ou des modifications des réglementations existantes dans le domaine économique, social et environnemental. Concrètement, l'AIR fédérale consiste en un questionnaire et une procédure à suivre. Chaque membre du gouvernement fédéral est tenu de procéder à l'AIR des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire.

Plusieurs tests, dont le test PME, ont été intégrés dans l'AIR fédérale. Dès lors, plusieurs volets peuvent être distingués dans l'AIR : le test PME, les charges administratives, le développement durable, la cohérence des politiques en faveur du développement et l'égalité entre les hommes et les femmes. Pour le Conseil Supérieur, le test PME ainsi que le volet relatif aux charges administratives, sont évidemment les volets les plus importants de l'AIR. Dans ces volets, il est en effet examiné spécifiquement quelles conséquences la réglementation aura pour les PME. Or, le test PME est devenu indissociable de l'ensemble de l'AIR. Aussi, le présent avis porte en premier lieu sur le contrôle de l'AIR.

Au cours de la période 2013-2014, le Conseil Supérieur a été étroitement associé à la création et à l'élaboration du test PME et de l'AIR. À quelques exceptions près, les projets de réglementation fédéraux doivent, depuis le 1er janvier 2014, faire l'objet d'une AIR. Vu qu'il a été constaté au cours des années suivantes que l'AIR n'était pas réalisée correctement et que les formulaires complétés étaient peu utilisés, le Conseil Supérieur a émis en 2019 un avis reprenant des propositions visant à améliorer et à renforcer l'AIR<sup>1</sup>. Dans cet avis, le Conseil Supérieur a souligné que l'AIR reste un instrument important pour aboutir à une meilleure réglementation et que par conséquent, il convient de l'améliorer et de le renforcer. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral examine donc comment la procédure de l'AIR peut être adaptée.

---

<sup>1</sup> Avis n° 811 du CSIPME du 1er octobre 2019 sur le test PME et l'analyse d'impact de la réglementation (disponible en ligne via [ce lien](#)).

# POINTS DE VUE GENERAUX

## 1. Des actions dans plusieurs domaines

Afin d'améliorer l'analyse d'impact de la réglementation, il convient de veiller à ce que les AIR soient mieux réalisées et que les AIR complétées soient mieux utilisées. Le Conseil Supérieur est convaincu que le seul moyen de parvenir à cette fin est d'entreprendre des actions à plusieurs niveaux. Dans son avis précité de 2019, il avait formulé une série de recommandations à cet effet, notamment un engagement clair et concret de la part du gouvernement, des actions visant à élargir le soutien parmi les autres parties prenantes, davantage de transparence sur les AIR complétées (reprenre la publication en ligne, ajouter aux demandes d'avis, ...), l'introduction d'un agenda réglementaire, des formations et des séances d'information, des points de contact au sein des administrations, ... Une utilisation réussie de l'AIR nécessite un changement de culture qui ne peut être réalisé que de manière progressive, en prenant des mesures à différents niveaux. En effet, il n'existe pas de panacée. Comme mentionné dans son avis de 2019, le Conseil Supérieur est toutefois convaincu que l'introduction d'un contrôle de qualité ex ante obligatoire des AIR complétées pourrait apporter une amélioration significative de la réglementation. Au Royaume-Uni, par exemple, un tel contrôle ex ante obligatoire<sup>2</sup> existe, et la Commission européenne connaît également un contrôle central de la qualité de ses analyses d'impact<sup>3</sup>.

L'analyse d'impact de la réglementation ne doit pas non plus être considérée comme un objectif ou un processus isolé. Afin d'aboutir à une meilleure réglementation, un processus politique transparent est nécessaire dans le cadre duquel l'analyse d'impact combinée à un agenda réglementaire constitue un outil important. Après la publication de la réglementation, il conviendrait donc que l'ensemble du dossier (projet, avis, AIR, ...) soit rendu public, comme c'est le cas en Flandre.

En ce qui concerne l'évaluation de l'analyse d'impact de la réglementation existante et le plaidoyer pour une approche plus intégrée des différentes facettes d'une meilleure réglementation (*better regulation*), le Conseil Supérieur renvoie également au rapport de la Cour des comptes du mois d'avril 2020 relatif à la simplification administrative<sup>4</sup>.

## 2. Il convient que l'AIR examine des alternatives politiques

Le Conseil Supérieur plaide également pour une analyse d'impact plus large, dans le cadre de laquelle plusieurs options politiques sont examinées. Malgré l'avis du Conseil d'État<sup>5</sup>, on a en effet opté pour une AIR pratique et facile à compléter. Ainsi, aucune justification spécifique ne doit être donnée quant à la nécessité d'une nouvelle réglementation (analyse environnementale et comportementale) et aucune évaluation des (effets des) différentes options n'est faite. Bien que l'OCDE le recommande également<sup>6</sup>, les instruments autres que la réglementation ne sont donc pas pris en considération. En termes de contenu, il convient d'examiner davantage de scénarios que la seule option stratégique choisie. On devrait également toujours examiner de manière objective tant les options réglementaires que les options non réglementaires. De même, il serait aussi souhaitable d'examiner le scénario de

---

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr)

<sup>4</sup> Simplification administrative. Fonctionnement de l'Agence pour la simplification administrative et mise en œuvre du plan d'action fédéral. Rapport adopté en assemblée générale du 22 avril 2020. (disponible en ligne via [ce lien](#)).

<sup>5</sup> Avis CdE du 10 avril 2013, 53.020/1/2, Doc. Parl. Chambre 2012-13, n° 53-2922/1, 42-49.

<sup>6</sup> OCDE (2012), Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, Éditions OCDE, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>

"non-action", ainsi que les approches complémentaires telles que la combinaison de la réglementation, de l'information et des initiatives émanant du groupe cible des politiques (p. ex. initiatives sectorielles ou intersectorielles).<sup>7</sup>

### 3. Analyse d'impact belge de la réglementation européenne

Il ne suffit pas de disposer d'une bonne réglementation aux niveaux fédéral et régional. Bien que l'Europe dispose d'un cadre politique clair en matière d'analyses d'impact, l'analyse d'impact de la réglementation européenne ne tient pas compte de la spécificité de chaque État membre. De plus, les responsables politiques nationaux ont parfois tendance à se référer au législateur européen en cas de charges administratives supplémentaires occasionnées par de nouvelles réglementations. Pour un entrepreneur, il importe toutefois peu si une charge administrative résulte d'une mesure locale, régionale, nationale ou européenne. Par conséquent, il est non seulement nécessaire de réaliser une analyse d'impact approfondie au niveau européen, mais il importe également de jauger au niveau national les conséquences des réglementations européennes en préparation. Ensuite, les résultats de ces évaluations devraient être pris en considération dans le cadre des négociations au niveau européen, par l'intermédiaire de la Représentation permanente.

Actuellement, 13 États membres se sont déjà imposés l'obligation de réaliser une analyse d'impact des propositions législatives européennes.<sup>8</sup> En Allemagne, un seuil est appliqué dans ce cadre. Si la Commission européenne estime elle-même que les coûts de mise en conformité dépasseront 35 millions d'euros pour l'UE, les administrations publiques allemandes sont tenues de calculer les coûts de mise en conformité pour l'Allemagne. Cette AIR constitue alors, pour les autorités fédérales, la base de la négociation relative à la proposition législative au niveau européen. En Irlande, cette obligation s'applique même à toutes les propositions de directives et de règlements de la Commission. Dans ce dernier État membre, les AIR doivent être entamées dans les meilleurs délais, et au plus tard quatre semaines après la proposition de la Commission.

Par conséquent, le Conseil Supérieur préconise que la Belgique, et donc le niveau politique fédéral pour les matières fédérales, procède dorénavant à une analyse d'impact des réglementations européennes en préparation dès qu'un impact sur les entreprises est attendu. Le cas échéant, il conviendrait d'effectuer à tout le moins un test PME et un test relatif aux charges administratives.

---

<sup>7</sup> OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Éditions OCDE, Paris., p. 84.

<sup>8</sup> OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Éditions OCDE, Paris., p. 79.

# **PROPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE DE LA QUALITE DE L'AIR**

Ci-après, le Conseil Supérieur formule ses propositions concrètes relatives à l'introduction d'un contrôle de qualité ex ante obligatoire des AIR. Vu que le test PME et les autres tests font désormais partie intégrante de l'AIR, il conviendrait de prévoir une même procédure et un même contrôle de qualité pour l'ensemble de l'AIR.

## **1. Contrôle obligatoire**

Il existe d'ores et déjà un contrôle de qualité facultatif par le Comité d'Analyse d'Impact (CAI). L'auteur d'une réglementation peut choisir, sans aucune obligation, de soumettre l'AIR correspondante à ce Comité. Les remarques formulées par ce dernier ne sont transmises qu'au demandeur et constituent un avis non contraignant. Il s'agit donc d'une fonction de soutien plutôt que de contrôle. Cependant, il n'est presque jamais fait usage de cette possibilité. Par conséquent, le Conseil Supérieur estime qu'il est nécessaire d'instaurer un contrôle obligatoire. En sachant qu'une vérification aura lieu, les parties concernées s'efforceront davantage à compléter correctement l'AIR.

## **2. Contrôle ex ante**

Il convient que le contrôle ait lieu ex ante. L'AIR d'un projet de réglementation aussi définitif que possible devrait être soumis au contrôle préalablement à l'adoption définitive dudit projet. En effet, si le contrôle de l'AIR était seulement effectué après l'approbation du projet y afférent, il ne serait pas très utile car l'AIR doit servir de soutien à l'examen de fond au sein du Conseil des Ministres au moment de l'approbation du projet.

## **3. Conséquences du contrôle**

Si le contrôle révèle qu'une AIR ne répond pas suffisamment aux critères de qualité établis, le projet de réglementation y afférent devrait idéalement être bloqué jusqu'à ce que l'AIR ait été améliorée ou à tout le moins, la raison pour laquelle il n'est pas donné suite aux recommandations du contrôle devrait être précisée. Si les auteurs du projet choisissent de ne pas adapter leur AIR, il conviendrait au moins de le mentionner clairement dans le cadre du traitement ultérieur du projet de réglementation en question. Ainsi, les autres membres du Conseil des Ministres seraient informés et pourraient demander que l'AIR soit améliorée avant de continuer l'examen du projet.

Si la même procédure et le même contrôle de qualité sont donc indiqués pour l'ensemble de l'AIR, il est préférable d'appliquer une évaluation par volet de l'AIR et non une seule évaluation globale par AIR. En effet, il se peut que le contrôle révèle que certains volets ont été complétés correctement et d'autres non.

#### 4. Vérification minimale

Actuellement, il est prévu que dans le cadre du contrôle de qualité non contraignant, le CAI examine l'AIR selon les critères suivants : *"la complétude, l'exactitude des informations en ce compris les sources et les références utilisées, ainsi que la pertinence des explications"*. Il convient que le contrôle de qualité ex ante obligatoire soit effectué de manière sérieuse, mais il doit également rester faisable au vu des délais et des moyens prévus. Par conséquent, le contrôle devrait se limiter à une vérification minimale ou à une vérification de critères de qualité minimaux. Les critères existants peuvent servir de base.

Toutefois, il convient d'ajouter comme critère que, le cas échéant, les conseils consultatifs ou les parties prenantes doivent être consultés afin d'avoir une idée claire des effets attendus et que, si cette démarche n'est pas effectuée, il convient d'en motiver les raisons.

Un contrôle approfondi suppose que l'organisme de contrôle soit en mesure de compléter l'AIR lui-même. Cela n'est pas faisable en pratique, en raison du délai et des moyens limités, et surtout parce que les acteurs du contrôle ne seront généralement pas des experts dans les matières traitées dans les projets de réglementation. Prenons, par exemple, les réglementations très techniques mais également les lois-programmes qui modifient de nombreuses autres réglementations.

#### 5. Délais

Il conviendrait de fixer un délai minimal pour le contrôle de la qualité de l'AIR, afin que les parties devant effectuer le contrôle disposent d'un délai suffisant pour effectuer leur contrôle de manière sérieuse et formuler leur évaluation. Pour les projets urgents, une exception à ce contrôle obligatoire de l'AIR pourrait être prévue. La réglementation existante prévoit déjà une exception à l'obligation d'établir une AIR en cas d'urgence.

En tout cas, il convient de ne pas sous-estimer la charge de travail que représente le contrôle de qualité. Il sera donc certainement utile d'informer les parties en charge du contrôle le plus tôt possible, afin qu'elles puissent déjà se préparer. Pour cette raison également, le Conseil Supérieur réitère son plaidoyer pour l'introduction d'un agenda réglementaire.

Comme indiqué dans son avis de 2019, le Conseil Supérieur n'est pas favorable à la réalisation d'une AIR uniquement pour une sélection de projets de réglementation. Si, d'un point de vue politique, en vue d'une utilisation optimale des moyens et ressources humaines, et comme mentionné dans les dernières notes de politique générale, on souhaite quand même appliquer l'AIR de manière plus ciblée, l'utilisation d'un agenda réglementaire est indispensable. Sur base d'une première estimation de l'ampleur des effets de la réglementation, l'agenda réglementaire devrait alors indiquer pour quelles initiatives une AIR sera élaborée. Le CAI et, lorsqu'il s'agit d'un projet de législation, le Parlement devraient alors soit marquer leur accord à ce sujet, soit indiquer qu'ils estiment qu'une AIR est tout de même nécessaire pour certains dossiers.

#### 6. Qui doit effectuer le contrôle de qualité ?

Actuellement, il existe donc déjà un Comité d'Analyse d'Impact, composé des différentes administrations publiques concernées et intégré dans l'organisation de l'Agence pour la Simplification administrative. Le CAI a pour mission d'effectuer un contrôle de qualité ex ante sur demande ainsi qu'une évaluation ex post par le biais d'un rapport annuel. Le Conseil Supérieur préconise d'élargir formellement le rôle du CAI en le chargeant également

d'effectuer le contrôle ex ante obligatoire. Les cinq organisations actuellement représentées au sein du CAI pourraient chacune effectuer le contrôle de qualité de leur volet respectif de l'AIR, après quoi les évaluations pourraient être regroupées au sein du CAI. La réalisation d'une vérification à la fois sérieuse et minimale représente une charge de travail considérable. Il convient que les organisations concernées libèrent ou reçoivent les moyens nécessaires à cette fin.

Le Conseil Supérieur est prêt à assumer lui-même un rôle actif dans le cadre de l'évaluation de la qualité du volet PME, à condition qu'un tel rôle reste conciliable avec son rôle consultatif. Il souhaite avant tout être en mesure de se prononcer sur le projet de réglementation lui-même, et ce sans restriction. Le Conseil Supérieur demande de lui accorder, ainsi qu'aux autres organes consultatifs directement intéressés par les contenus de l'AIR, un rôle d'observateur au sein du CAI. Pour le volet PME en particulier, une telle démarche permettrait, si nécessaire, de formuler des remarques et de consulter les secteurs PME concernés de manière plus systématique, ce qui renforcerait également le caractère indépendant du comité.

De plus, il conviendrait de compléter la composition du CAI avec deux universitaires ayant une expertise en matière d'évaluation des politiques.

Enfin, le Conseil Supérieur estime que le CAI peut également continuer à remplir sa fonction d'aide actuelle. Lorsque les auteurs de la réglementation savent qu'un contrôle obligatoire de l'AIR est prévu, ils seront plus enclins à demander de l'aide ou à soumettre une première version de leur AIR.

Dans ce cadre, il est également important de souligner que ce sont les auteurs de la réglementation qui doivent réaliser l'AIR. En effet, des voix s'élèvent parfois pour que ce rôle soit confié à une partie plus indépendante. Or, ce n'est pas une bonne idée, tout d'abord par ce que ce n'est pas faisable en pratique. En effet, cela signifierait que cette autre partie devrait également disposer d'une expertise importante dans la matière traitée par le projet de réglementation. En deuxième lieu, il existe un risque que l'AIR ne soit plus utilisée comme un outil par les auteurs de la réglementation pour réfléchir en permanence aux effets de la réglementation en question. Dans le cadre de dossiers complexes ou de réglementations ayant un impact important, les responsables politiques concernés peuvent évidemment faire appel à l'expertise des organisations professionnelles et interprofessionnelles et des universitaires, notamment, tout en portant eux-mêmes la responsabilité finale.

## **CONCLUSION**

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME reste convaincu de la plus-value potentielle de l'analyse d'impact de la réglementation.

Afin de parvenir à une analyse d'impact efficace, il convient d'entreprendre des actions à plusieurs niveaux. Il faudrait également procéder à une analyse d'impact belge des projets de réglementation européens. En outre, l'AIR devrait évaluer les différentes options politiques.

Le Conseil Supérieur est convaincu que l'introduction d'un contrôle de qualité ex ante obligatoire des AIR complétées peut mener à une amélioration significative de leur qualité. Par conséquent, il préconise l'introduction d'un tel contrôle et formule une série de propositions concrètes en la matière dans le présent avis.